



Quito D. M., 18 de abril del 2018

**SENTENCIA N.º 018-18-SIS-CC**

**CASO N.º 0008-16-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Trámite ante la Corte Constitucional**

El 17 de marzo de 2016, los señores Carlos Enrique Cervantes Escalona, Víctor Hugo Flores Salcedo, Nelson Romero Castillo Landázuri, Wellington Javier Quintón Sánchez y Ángel Fernando Proaño Daza en calidad de miembros del directorio de la Asociación de Combatientes Discapacitados “Héroes del Cenepa” por sus propios derechos presentaron acción de incumplimiento de la sentencia de 1 de julio de 2015, dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección N.º 17203-2015-04591.

El 17 de marzo de 2016, la Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la causa N.º 0008-16-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo de lo expuesto, dejó constancia para los fines pertinentes que la causa tiene relación con el caso N.º 0347-15-JP.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional las juezas y juez constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

El Pleno del Organismo en sesión de 28 de abril de 2016, conoció y aceptó la excusa formulada por la señora jueza Pamela Martínez Loayza para actuar en la

causa N.º 0008-16-IS, por haberse configurado la causal contemplada en el numeral 2 del artículo 175 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el artículo 176 de la ley *ibídem*; en consecuencia se procedió al sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación del caso N.º 0008-16-IS al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

Mediante resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en conocimiento del juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la jueza constitucional.

El 6 de noviembre de 2017, la jueza constitucional Marien Segura Reascos, avocó conocimiento de la causa N.º 0008-16-IS, y dispuso que se notifique con la demanda y el contenido de la providencia a la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a fin que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda.

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante auto de 30 de enero de 2018, dispuso lo siguiente:

**CUARTO.-** El 1 de julio de 2015 la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha dictó sentencia dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 2015-04591, en la cual ordenó a la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que: "... las resoluciones antes mencionadas son carente de motivación y por ello violatorias de los derechos garantizados en la Constitución, estas deberán ser estructuradas, en forma razonada, argumentada, fundadas en el texto constitucional y legal e individualizando sus razones; por lo tanto, la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberá explicar en forma motivada las razones de su decisión en un plazo de 90 días y notificar a los interesados 5 días después de vencido el mencionado plazo. Una vez ejecutoriada esta resolución, retorne el proceso al juzgado de origen, para los efectos legales correspondientes y copia de esta resolución remítase a la Corte Constitucional" (...) **OCTAVO.-** La Ley





y el Reglamento del Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales establecen dos procedimientos para el reconocimiento de héroes y heroínas nacionales. El primero, mediante sumario sustanciado ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; mientras que el segundo depende del listado remitido por el Ministerio de Defensa Nacional. **NOVENO.-** Del análisis del proceso constitucional, así como de la normativa pertinente al caso, se advierte que la Comisión de Verificación y Calificación a los Héroes y Heroínas Nacionales, carece de competencia para modificar las resoluciones impugnadas por las accionantes, en tanto en el primer procedimiento el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – CPCCS- es quien emite el informe final, ya sea concediendo o negando el reconocimiento de héroe o heroína y, por su parte, en el segundo procedimiento, el ente que emite el listado es el Ministerio de Defensa Nacional. **DÉCIMO.-** A partir de las consideraciones anotadas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador **DISPONE:** 1) Que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de manera inmediata, notifiquen al representante del Ministerio de Defensa Nacional y al representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la sentencia expedida por dicha judicatura el 1 de julio de 2015 dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 17203-2015-04591, para que en el marco de sus competencias cumpla con la disposición constitucional contenida en la sentencia antes referida, debiendo la Sala informar el cumplimiento de lo ordenado en el término de 5 días contados a partir de la notificación del presente auto. 2) Se recuerda a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que las decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador tienen carácter vinculante, de conformidad con lo señalado en los artículos 11 numeral 8 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República, por lo que su incumplimiento acarrea la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Norma Fundamental.

### **Decisión constitucional cuyo incumplimiento se alega**

Los accionantes alegan el incumplimiento de la sentencia de 1 de julio de 2015, dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección N.º 17203-2015-04591, cuyo texto relevante es el siguiente:

VISTOS.- Mediante Resolución Nro. 179-2013, de fecha 14 de noviembre del 2013, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, se crea la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por tanto al encontrarse legalmente integrado este Tribunal de Alzada de acuerdo al Art. 9 de la mencionada resolución, conocen la presente causa los Doctores Pablo Almeida Narváez como Juez Ponente; Dr. Fabricio Roalino Jarrín, y el Dr. Miguel Narváez Carvajal, en calidad de Jueces Provinciales, para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por CERVANTES ESCALONA CARLOS ENRIQUE, QUINTON SÁNCHEZ WELLINGTON JAVIER, SGOP. SEGUNDO LUIS ALBUJA BÁEZ, SGOP. VICTOR HUGO

FLORES SALCEDO; y, SGOP. CASTILLO LANDÁZURI NELSON ROMEO en su calidad de MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN DE COMBATIENTES DISCAPACITADOS Y CONDECORADOS “HÉROES DEL CENEPA”, de la sentencia emitida por la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Quito, Provincial de Pichincha, donde niega la acción de protección por improcedente. Radicada por sorteo la competencia, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación propuesto por la accionante, en virtud de lo dispuesto en el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), en concordancia con el Art. 86.3, segundo inciso, de la Constitución de la República del Ecuador (CRE). Para resolver, se considera: PRIMERO: FUNDAMENTOS DE HECHO DE LA ACCIÓN.- UNO.- Del expediente consta copias certificadas de las NÓMINAS DE EX COMBATIENTES Y HÉROES NACIONALES CONFLICTO BELICO 1995, emitida por el Ministerio de Defensa Nacional mediante oficio; MDN-DSG-2014-0272-OF de fecha 08 de diciembre del 2014, de la misma forma consta las copias certificadas de las NÓMINAS DE EX COMBATIENTES Y HÉROES NACIONALES CONFLICTO BELICO 1995, emitida por el Ab. Ítalo Murillo SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE VERIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN HEROES Y HEROINAS NACIONALES, mediante oficio No.1140-CVCHHN-2014, de fecha 02 de diciembre del 2014. Del simple análisis comparativo de la primera y segunda nómina, se infiere que la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, incumplió su obligación que en el oficio emitido por el Ministerio de Defensa Nacional, textualmente dice. Cabe aclarar que la lista remitida por el Ministerio de Defensa Nacional no está sujeta a verificación ni impugnación ciudadana, por lo que, quienes consten en ella, recibirán los beneficios que determina la Ley sin ningún trámite previo. Esta lista será publicada en el sitio web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Qué acorde con la disposición final segunda de la Ley de Héroes y Heroínas Nacionales son acreedoras a todos los beneficios que establece dicho cuerpo legal. Pues se alteró los listados. La pretensión de los accionantes se orienta que: “...Se ordene que las 103 personas que fueron excluidas sin motivo alguno, sean incluidas como beneficiarios de la disposición final segunda de la ley 83, acorde con la ley de reconocimiento a los héroes y heroínas nacionales, conforme ya constan los 160 beneficiarios de la ley 83 (R.O: 666 de 31 de marzo de 1.995), dando una suma total de 263 beneficiarios según la nómina enviada por el Ministerio de Defensa Nacional...”. DOS.- En la audiencia de estrados convocada para resolver esta acción constitucional, los abogados de la recurrente realizaron una exposición doctrinaria tendiente a demostrar la viabilidad de la apelación acción de protección planteada ante este Tribunal de la Corte Provincial, de su lado la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, La Procuraduría General del Estado, han manifestado que no es procedente dicha acción constitucional, principalmente porque no existe ningún acto u omisión por parte del ente administrativo que vulnere derechos constitucionales, por ello se debe rechazar la apelación presentada y confirmar la sentencia venida en grado. SEGUNDO: FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA ACCIÓN.- UNO.- La acción de protección





es una garantía jurisdiccional que, conforme lo define el Art. 88 de la Constitución de la República (CR) tiene como propósito amparar directa y eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución, pudiendo deducírsela cuando se produzca una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, o a causa de políticas públicas que traduzcan sus efectos en privación del goce o ejercicio de derechos constitucionales, o cuando la violación sea el efecto de un acto violatorio de derechos constitucionales por parte de un particular, siempre que aquel sea antecedente productor de un daño grave, sea porque el agente privado presta servicios públicos impropios, o actúa como delegatario o concesionario del Estado, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, o haya sido víctima de discriminación, o se halle en un estado de indefensión. Sin que el acto denunciado como violatorio de derechos constitucionales sea una política pública, o sea uno realizado por un agente privado que haya actuado por delegación o concesión del Estado, por no reunir las características objetivas de esencialidad que configuran a aquellos; corresponde entonces analizar si la acción u omisión de la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es la causante directa de la violación de los derechos constitucionales alegados por la recurrente en su pretensión. DOS.- Por otro lado se menciona en el Art. 40 de LOGJCC cuáles son los requisitos que debe tener la acción de protección para ser admitida, estos son a saber: la violación de un derecho constitucional; la acción u omisión de autoridad pública o de un particular y, la Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. En relación a este último requisito hay que mencionar como señala Karla Andrade Quevedo al tratar la acción de protección (Andrade Quevedo, 2013), que el derecho tutelado no debe estar amparado por alguna de las otras seis garantías jurisdiccionales consagradas en la carta magna o mediante acciones específicas en la vía judicial ordinaria. Es decir la acción de protección no tendrá por objeto resolver asuntos de mera legalidad, como lo sostiene reiteradamente la Jurisprudencia Constitucional, ya que si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto o la omisión de un deber impuesto por la norma jurídica positiva, sin que estos conlleven a la vulneración de los derechos garantizados en la constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, el asunto debe decidirse en los mecanismos jurisdiccionales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional como la acción de protección. En consecuencia y como menciona también la Corte Constitucional, no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen que discutirse en la esfera constitucional, ya que para los conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y adecuadas dentro de la jurisdicción ordinaria. Por ello la acción de protección es un proceso de protección especial que solamente se activa para resolver el conflicto o el litigio derivado de una pretensión que verse sobre la lesión de un derecho fundamental que puede ser reparado integralmente. TRES.- La Tutela Judicial efectiva y el Debido Proceso imponen a los juzgadores y la administración pública la obligación de sustanciar los procesos siguiendo el trámite establecido para cada procedimiento, con lo cual se garantiza el sometimiento de la actividad tanto jurisdiccional como administrativa a las disposiciones constitucionales y legales

aplicables para cada caso; dicho de otro modo, la tutela judicial efectiva va más allá del simple acceso gratuito a la justicia, y junto con el debido proceso en la garantía previamente enunciada, imponen una serie de actuaciones a los órganos jurisdiccionales y administrativos, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, a través del trámite idóneo en función de los distintos procedimientos. Adicionalmente, y nuevamente en virtud de la interdependencia de los derechos constitucionales, se debe señalar la relación que se evidencia dentro de la presente causa respecto de los derechos previamente enunciados, con el derecho a la seguridad jurídica es incontrovertible, en el caso sub júdice de las exposiciones realizadas ante este Tribunal de Alzada, así como de los documentos que obran del expediente se infiere: a) La primera publicación realizada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de la nómina emitida por el Consejo de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales, emitida a través de la RESOLUCION No. 006-310-CPCCS-2014, el 19 de agosto del 2014, en la que resuelven declarar como beneficiarios de la Disposición Final Segunda a 160 beneficiarios de la Ley 83, "LEY ESPECIAL DE GRATITUD Y RECONOCIMIENTO NACIONAL A LOS COMBATIENTES DEL CONFLICTO BÉLICO DE 1995, no observaría el derecho a la información veraz de todas las personas de conformidad a lo establecido en el Art. 18 numeral 1 y 2 de la Constitución; b) La segunda publicación realizada a través de la RESOLUCION No. 003-320-CPCCS-2014, emitida por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el 29 de octubre del 2014, en la que resuelven declarar como beneficiarios de la Disposición Final Primera a los 160 militares que ya constaban en la Disposición Final Segunda y a los 103 que fueron omitidos de la mencionada nómina general tampoco observaría el derecho adquirido por los accionantes como beneficiarios de la ley 83, cuyas personas que en su mayoría sufren de alguna discapacidad por su participación en el conflicto armado del CENEP, toda vez que ese asunto fue resuelto en la DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA DE LA LEY 83. ACORDE CON LA LEY DE RECONOCIMIENTO A LOS HÉROES Y HEROÍNAS NACIONALES, CONFORME YA CONSTAN LOS 160 BENEFICIARIOS DE LA LEY 83 (R.O: 666 de 31 de marzo de 1.995), razón por la cual constan en el listado emitido por el Ministerio de Defensa Nacional; y, c) Que los accionados dentro de su actuación, no pusieron de relieve, sino aquellas excepciones que señalan generalidades, así tenemos (.....) Negativa pura y simple de los argumentos de hecho y de derecho de la demanda, ilegitimidad de personería pasiva por cuanto la Comisión de Verificación carece de personalidad jurídica, falta de competencia del juez o tribunal en razón de la materia, improcedencia del trámite o la vía, sin que en forma clara y constitucional justifiquen o soporten el acto administrativo ahora demandado, por lo que el proceso administrativo no se encuentra debidamente motivado como se analizará más adelante. CUATRO.- Así, conforme el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, el derecho a la seguridad jurídica se encuentra articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello, y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del





ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. La seguridad jurídica se refiere a una característica del sistema jurídico que tiene que ver con la forma en que se aplica el derecho. Concretamente se refiere a la aplicación objetiva de las normas, es la garantía en sí de la aplicación objetiva de la ley. (Juan Palomar De Miguel, DICCIONARIO PARA JURISTAS, Editorial Roma, 2000. Pág. 1428). CINCO.- Es así que la seguridad jurídica no solo implica el que se apliquen las soluciones que las normas prevén en determinados casos, sino además, en los casos en que dichas soluciones no están expresamente establecidas o generan una contraposición en abstracto o en concreto, existan mecanismos aplicados por la autoridad competente para lograr una solución que resulte uniforme y acorde a los valores y principios constitucionales, a las reglas de la lógica y las del razonamiento práctico en general. SEIS.- Los derechos humanos, son producto de la lucha social de los seres humanos por mejorar su calidad de vida y la de su comunidad, pueblo o nacionalidad. Cada derecho responde a un proceso social impulsado por un determinado grupo en un momento histórico, en esa línea nuestra Constitución aprobada en el año 2008 determina la protección a los denominados Grupos Vulnerables dentro de los que se encuentran las personas con discapacidad SIETE.- Cabe recordar que todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido a la protección de derechos; por lo tanto, es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no debe argumentarse razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objetivo de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales. Resulta obvio que las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas, cuando se desechan acciones de raigambre constitucional, sosteniendo que son cuestiones de legalidad, así como cuando, a la inversa, a asuntos de legalidad se les yuxtapone la justicia constitucional. Este Tribunal de la Sala Única de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, advierte que en cuanto al análisis efectuado por la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y luego emitida mediante resoluciones 006-310-CPCCS-2014 y 003-320-CPCCS-2014, de fechas 19 de agosto del 2014 y 29 de octubre del 2014 respectivamente no detalla, determina o analiza el porqué de la exclusión de cada uno de los hoy recurrentes, es decir la individualización fáctica y jurídica de la toma de dicha decisión, limitándose en las consideraciones a únicamente transcribir frases líricas y rimbombantes carentes de todo tipo de argumentación y en la parte resolutive da una orden precaria de motivación, lo que conlleva como se ha dicho en líneas anteriores a la obligación de los operadores de justicia, como de los servidores públicos, de garantizar que la aplicación de las normas no violen los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Por todo lo expuesto y una vez analizada las resoluciones antes señaladas, haciendo un examen preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos utilizados en los títulos denominados “Considerando” “Resuelve” (fs.188 a 200 del expediente), la Sala Corte Provincial considera que no existe la suficiente motivación por parte del ente

administrativo, ya que motivar consiste en el acto de concretizar por parte de la entidad pública responsable la fundamentación racionalmente explicativa de la resolución a expedir. Desde el punto de vista del lenguaje enunciativo, viene al caso citar la acepción pertinente que el Diccionario de la Lengua Española asigna a la palabra "Motivación", cuya acepción corresponde a la "Acción y efecto de motivar". A su vez, según el citado Diccionario, la palabra "Motivar" significa "Dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer una cosa" (Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Edición, Tomo II, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1984); siendo la acepción enunciativa última transcrita la pertinente para referirse a la conducta debida que, como realidad óptica, debe concretarse como acto consciente, coherente, lúcido y con claridad explicativa; siendo así que la motivación, entendida y valorada desde el punto de vista lógico, implica necesariamente una argumentación estructurada y coherente, y la finalidad de la motivación de las resoluciones administrativas consiste en la concreción de la obligación de poner de manifiesto las razones que sustentan la resolución como uno de los medios destinados, a su vez, a garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso, situación que no existe en la resolución impugnada. OCHO.- En la resolución en comentario solamente se encuentra descripciones conceptuales dispersas, pero no explica cómo estos conceptos se amalgaman con los hechos y se comprueba más allá de toda duda razonable la necesidad de excluir a los recurrentes de la Nómina del personal beneficiario de la Ley de Gratitud y reconocimiento Nacional a los Excombatientes del conflicto bélico de 1995. Por ello el principio de motivación se articula plenamente con el derecho a una tutela judicial efectiva ya una seguridad jurídica dentro de un estado constitucional, con el objeto de que quienes acuden a los diversos órganos jurisdiccionales o administrativos no queden en la indefensión; es decir, que la tutela judicial efectiva no implica exclusivamente acceder a los órganos jurisdiccionales o administrativos, sino que una vez ejercitado aquel derecho, la administración pública o los jueces deben guiar sus actuaciones diligentemente en aras de alcanzar la tan anhelada justicia es decir el dar a cada cual lo suyo, circunstancia que se logra precisamente a través de la motivación, es decir, cuando la administración pública en ejercicio de su potestad administrativa sancionatoria, así como los jueces y juezas determinan que sus actuaciones se han producido con apego a la Constitución y a las leyes que rigen un caso en concreto. Por ende, la no aplicación o aplicación defectuosa de normas contenidas en la Constitución de la República que contengan derechos constitucionales por parte de los organismos administrativos y jurisdiccionales, trae consigo la vulneración de los derechos antes referidos. NUEVE.- Tras lo señalado, resulta pertinente, en primer orden, destacar el rol fundamental que cumple la Constitución dentro del marco jurídico ecuatoriano y principalmente, dentro de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el Art. 426 señala que "(...) las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos (...), lo cual implica principalmente, generar una coherencia en el ordenamiento jurídico y la materialidad de la supremacía de la Constitución, circunstancia que debe verse reflejada en los fallos o decisiones que se dicten bajo el fin de evitar que dichos pronunciamientos vulneren derechos constitucionales





fundamentales, debe ir acompañada de una adecuada motivación, en donde, parte de dicho principio, signifique que los jueces y las autoridades administrativas reconozcan su capacidad y obligación de resolver el conflicto desde todas sus aristas y observando en su integralidad, bajo criterios de razonabilidad, coherencia y lógica, las normas que conforman el ordenamiento jurídico. Circunstancia que ha sido reconocida por la Corte Constitucional en varios de sus fallos, argumentando que: "Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión." La Corte ha señalado que el deber de motivar no se agota simplemente en una verificación de que formalmente se mencionen los elementos establecidos en el artículo 76 número 7 literal I de la Carta Magna. Además, señala que debe realizarse una exposición de argumentos efectuada "... de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados" De entre todos estos elementos, cobra importancia la razonabilidad de la argumentación judicial y administrativa. La Corte definió una decisión razonable como "... aquella fundada en los principios constitucionales"(Corte Constitucional, sentencia No. 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP del 21 de junio del 2012). El deber de motivar, desde la visión referida por la Corte Constitucional, respecto del presente requisito, se traduce en una tarea de justificación de la actividad armonizadora de la autoridad administrativa y los jueces respecto de las normas del ordenamiento jurídico, con el objetivo de emitir decisiones que permitan la mayor posibilidad de optimización de los postulados constitucionales, a la vez que se solventen lagunas y contradicciones que podrían existir en el derecho objetivo. Los principios y reglas constitucionales, entonces, cobran un rol de articulación entre normas de tipo más concreto y de inferior jerarquía, pero sin perder por esto su obligatoriedad y su fuerza normativa. DIEZ.- Por lo expuesto las resoluciones 006-310-CPCCS-2014 y 003-320-CPCCS-2014 efectuadas por la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social carecen de la motivación suficiente, es decir no muestra una exposición de argumentos de manera razonable, lógica y comprensible. Por lo tanto al no existir la suficiente motivación la mentada resolución viola los derechos de tutela judicial efectiva, seguridad jurídica. TERCERO: RESOLUCIÓN.- Por las consideraciones expuestas, el Tribunal de la Sala Única Penal de la Corte Provincial de Pichincha, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve aceptar parcialmente el recurso de apelación propuesto por los accionantes CERVANTES ESCALONA CARLOS ENRIQUE, QUINTON SÁNCHEZ WELLINGTON JAVIER, SGOP. SEGUNDO LUIS ALBUJA BÁEZ, SGOP. VICTOR HUGO FLORES SALCEDO; y, SGOP. CASTILLO LANDÁZURI NELSON ROMEO en su calidad de MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN DE COMBATIENTES DISCAPACITADOS Y CONDECORADOS "HÉROES DEL CENEPA"; y, revocar la sentencia que niega la acción de protección venida en grado,

por cuanto las resoluciones antes mencionadas son carentes de motivación y por ello violatorias de los derechos garantizados en la Constitución, estas deberán ser estructuradas, en forma razonada, argumentada, fundadas en el texto constitucional y legal e individualizando sus razones; Por lo tanto, la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberá explicar en forma motivada las razones de su decisión en un plazo de 90 días, y notificar a los interesados 5 días después de vencido el mencionado plazo. Una vez ejecutoriada esta resolución, retorne el proceso al juzgado de origen, para los efectos legales correspondientes y copia de esta resolución remítase a la Corte Constitucional.- Notifíquese.

### **Detalle y fundamentos de la demanda**

En lo principal los accionantes inician señalando que el 10 de agosto de 2011, se publicó el Reglamento a la Ley de Reconocimiento a los Héroe y Heroínas Nacionales en función de aquello, de conformidad con lo establecido en la disposición general primera<sup>1</sup> del referido Reglamento, la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales solicitó al Ministerio de Defensa Nacional, mediante trámite MDN-DSG-2014-002467-EXT, la nómina de personas beneficiarias, y de acuerdo a las Disposiciones Finales Primera<sup>2</sup> y Segunda<sup>3</sup> de la Ley de Reconocimiento a los Héroe y

<sup>1</sup> Reglamento a la Ley de Reconocimiento a Héroe y Heroínas Nacionales, publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 507 de 5 de agosto de 2011. **DISPOSICIÓN GENERAL PRIMERA.-** Para el cumplimiento de la Disposición Final Primera de la Ley de Reconocimiento a los Héroe y Heroínas Nacionales, el Ministerio de Defensa Nacional entregará una certificación a todas las personas beneficiarias y remitirá al CPCCS, periódicamente, la nómina a las autoridades e instituciones públicas responsables de la ejecución de los beneficios,

Para el cumplimiento de la Disposición Final Segunda de la Ley de Reconocimiento a los Héroe y Heroínas Nacionales, la Comisión de Verificación y Calificación de los Héroe y Heroínas Nacionales, solicitará al Ministerio de Defensa Nacional que en el plazo de 30 días a partir de la notificación, remita la nómina de personas beneficiarias, indicando los nombres, apellidos y números de cédula de ciudadanía de los beneficiarios.

En el término de cinco días a contarse desde la recepción de la información remitida por el Ministerio de Defensa, el Pleno de la Comisión de Verificación y Calificación de los Héroe y Heroínas Nacionales conocerá el listado, y organizará el proceso de registro y acreditación de las y los beneficiarios.

<sup>2</sup> Ley de Reconocimiento a Héroe y Heroínas Nacionales, publicado mediante Registro Oficial N.º 399 de 9 de marzo de 2011. **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.-** Todas aquellas personas beneficiadas por la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, publicado en el Registro Oficial No. 666 de 31 de marzo de 1995 y sus reformas; y quienes estén registrados en las órdenes generales del Ministerio de Defensa Nacional como combatientes en el conflicto de 1981, recibirán los siguientes beneficios:

1. El Estado asignará cupos anuales para becas de estudio completas a los ex combatientes y a sus hijas e hijos menores de edad y mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente que en su calidad





Heroínas Nacionales, las relacionadas con el personal que participó en el Conflicto Bélico de 1995.

De acuerdo a lo referido, los accionantes indican que la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales contempla dos categorías: “1. La primera es ser declarado excombatiente acorde con la disposición final primera. 2. La segunda es ser declarado héroe nacional acorde con la disposición final segunda”

Además, mencionan que “... no sabemos porque la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales se inventa una tercera categoría, con la que nos califican a todos los beneficiarios de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 ...”

---

de estudiantes, y por su origen socioeconómico, etnia, género, discapacidad o lugar de residencia, entre otros, encuentren dificultades para ingresar, mantener y finalizar su formación educativa integral, hasta el tercer nivel.

2. En caso de que el ex combatiente se presente a un concurso público de méritos y oposición se le otorgará un puntaje inicial equivalente al cinco por ciento del total del puntaje considerado.

3. Desarrollo de programas y proyectos de formación y capacitación para la inserción en el sistema laboral formal.

4. Atención gratuita y preferente en los hospitales de las Fuerzas Armadas y del sistema de salud pública.

5. Tratamiento preferente en la obtención de créditos en las instituciones del sistema financiero público.

6. Inclusión preferente en emprendimientos impulsados por el Estado, especialmente en el sector de la economía popular y solidaria.

7. Los ex combatientes utilizarán las insignias y distintivos propios de su condición, tanto en sus uniformes, mientras se encuentren en servicio activo, como en su traje de civil, cuando se encuentren en servicio pasivo.

8. Los ex combatientes no remunerados, ni pensionados, que se encuentren en situación de vulnerabilidad, calificados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, recibirán una remuneración básica unificada mensual.

Adicionalmente, se otorga estos derechos a aquellas personas que resultaren con lesiones físicas o psicológicas de carácter total o parcial permanente, como consecuencia del levantamiento de campos minados o por manipulación de artefactos explosivos en cumplimiento de misiones de seguridad ciudadana; así como a las hijas y los hijos menores de edad y mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente, de quienes perdieron la vida en esta labor.

<sup>3</sup> **Ibídem. DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.-** Todas aquellas personas beneficiadas por la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, publicado en el Registro Oficial No. 666 de marzo 31 de 1995 y sus reformas, con excepción de las establecidas en el Artículo 7 de dicha Ley; y quienes hayan recibido la condecoración "Cruz de Guerra", serán acreedoras a todos los beneficios que la presente Ley contempla para los héroes y heroínas nacionales.

En caso de que hayan recibido previamente prestaciones de igual o similar naturaleza, éstas se entenderán como imputadas a los beneficios de la presente ley.

Posterior a aquello, los accionantes indican que mediante oficio N.º MDN-DSG-2014-0058-PF de 27 de marzo de 2014, el Ministerio de Defensa Nacional remitió a la Comisión la “Nómina del personal beneficiario por la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los ex combatientes del conflicto bélico de 1995”, en la que constaban 263 beneficiarios, entre ellos sus nombres.

En función de lo cual, señalan que el martes 19 de agosto de 2014, se publicó en la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la Resolución N.º 006-310-CPCCS-2014, en la que consta la nómina del personal que son beneficiarios de la Ley de Héroe y Heroínas Nacionales, excluyéndolos del beneficio, por lo que indican:

... comenten un grave error. Reciben la lista del Ministerio de Defensa, en la cual constan 263 personas beneficiarias de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, pero omiten a 103 personas beneficiarias de la mencionada ley, que constan en la misma lista sin motivo alguno, dejándonos así, a los ahora accionantes fuera del listado oficial y sin los beneficios a los cuales tenemos derecho...

En relación con aquello, refieren que el 29 de octubre de 2014, se publicó en la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la Resolución N.º 003-320-CPCCS-2014, en la que de forma errónea se incluyó a las 103 personas, como beneficiarias de la disposición final primera de la Ley de Reconocimiento a los Héroe y Heroínas Nacionales, cuando realmente son beneficiarias de la disposición final segunda de la Ley *ibidem*.

En función de lo cual indican que se ha alterado la nómina remitida por el Ministerio de Defensa Nacional, por parte del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sin motivación alguna, en tanto la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales, en varias ocasiones indicó que “... remitió de manera íntegra al (...) Presidente del CPCCS, los listados enviados por el Ministerio de Defensa Nacional...”.

Además señalan que en el Boletín de Prensa N.º 1353 de 9 de junio de 2014, la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales, se





menciona: "... cabe aclarar que la lista remitida por el Ministerio de Defensa Nacional no está sujeta a verificación ni impugnación ciudadana, por lo que, quienes consten en ella, recibirán los beneficios que determina la Ley sin ningún trámite previo. Esta lista será publicada en el sitio web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ..."

En este sentido, indican que presentaron acción de protección, en contra de las dos resoluciones del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social antes mentadas y que la causa fue signada con el N.º 17203-2015-04591, conocida en primera instancia por parte del juez de la Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito, quien mediante sentencia de 15 de abril de 2015, resolvió negarla.

En virtud de aquello, interpusieron recurso de apelación, conocido por parte de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que mediante sentencia de 1 de julio de 2013, resolvió aceptar parcialmente la acción de protección, y dispuso:

... por cuanto las resoluciones antes mencionadas son carentes de motivación y por ello violatorias de los derechos garantizados en la Constitución, estas deberán ser estructuradas, en forma razonada, argumentada, fundadas en el texto constitucional y legal e individualizados sus razones; Por [sic] lo tanto, la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberá explicar en forma motivada las razones de su decisión en un plazo de 90 días, y notificar a los interesados 5 días después de vencido el mencionado plazo. Una vez ejecutoriada esta resolución, retorne el proceso al juzgado de origen para los efectos legales correspondientes...

Al respecto, los accionantes mencionan que el 13 y 20 de octubre de 2015, recibieron una notificación electrónica, sobresaliendo de su contenido, lo siguiente:

La Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales, en referencia a la Acción de Protección número 17203-2015-04591, seguida por Carlos Enrique Cervantes Escalona y otros, dando cumplimiento a lo resuelto en la sentencia de segunda instancia de fecha 01 de julio de 2015, emitida por La Sala Única de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, notifica a usted con el escrito

emitido por esta Comisión, conforme en lo dispuesto en la Sentencia. Atentamente:  
Comisión de Verificación y Calificación a los Héroe y Heroínas Nacionales.

Sin embargo de aquello, consideran que el informe presentado dentro del plazo establecido, no reúne los requisitos requeridos por parte de la sentencia constitucional para considerarlo motivado, al respecto indican:

... el informe presentado en el plazo de 90 días no está estructurado, no se lo realiza en forma razonada, ni argumentada, ni mucho menos son fundadas en el texto constitucional y legal e individualizando sus razones, para la exclusión de cada uno de los 103 accionantes que fueron excluidos de la nómina emitida por el Ministerio de Defensa Nacional mediante oficio; MDN-DSG-2014-0272-OF de fecha 08 de diciembre del 2014, nóminas de ex combatientes y héroes nacionales conflicto bélico de 1995 y que son beneficiarios de la ley 83 (...)

limitándose en transcribir frases líricas y rimbombantes carentes de todo tipo de argumentación y en la parte del informe da una orden precaria de motivación, volviendo a recaer nuevamente en el mismo error, violando los derechos establecidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales...

Por lo cual, indican que solicitaron a la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante escrito presentado el 29 de octubre de 2015, el cumplimiento a lo ordenado mediante sentencia constitucional de 1 de julio de 2015.

En función de lo señalado los accionantes manifiestan que la jurisprudencia de la Corte Constitucional constante en la sentencia N.º 001-10-SIS-CC emitida dentro del caso N.º 0038-09-IS estableció la importancia de la materialización efectiva de los derechos. Además, citaron la sentencia N.º 010-11-SIS-CC emitida dentro de la causa N.º 0063-10-IS, por parte de la Corte Constitucional, respecto al alcance y efectos de la acción de incumplimiento de sentencia, a fin que este Organismo declare el incumplimiento de la sentencia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

En función de lo indicado mencionaron que se ha vulnerado el reconocimiento de sus derechos contemplados en la Ley de Reconocimiento de los Héroe y





Heroínas nacionales, publicada en el Registro Oficial N.º 399 de 9 de marzo de 2012; de igual forma sus derechos establecidos en la Ley N.º 83 denominada Ley de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, publicada en el Registro Oficial N.º 666 de 31 de marzo de 1995.

En igual sentido, consideran que se han vulnerado sus principios y derechos constitucionales contemplados en los artículos 11 numerales 1 y 2; 47; 48 numeral 7; 49; y, 424 de la Constitución de la República del Ecuador, que respectivamente determinan el principio en virtud del cual las autoridades deben garantizar el cumplimiento del ejercicio de los derechos de forma individual o colectiva; el principio de igualdad; la garantía por parte del Estado de políticas de prevención de las discapacidades y de manera conjunta con la sociedad y la familia, la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social; la adopción por parte del Estado, de medidas que aseguren la garantía del pleno ejercicio de los derechos a favor de las personas con discapacidad; la cobertura de la Seguridad Social, y capacitación periódica para mejorar la calidad de atención, a favor de las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente; y, el principio de supremacía constitucional.

A su vez, mencionaron que se ha inobservado la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, denominado “Tratado de Ottawa”, cuyas víctimas tienen principalmente un problema de movilidad, de la cual se deriva la obligación del Estado de proporcionar todas las facilidades para que la vida de estas personas sea digna; en virtud que los derechos de las personas con discapacidad se encuentran “maximizados”.

En igual sentido mencionan que se ha vulnerado el artículo 28 de la Convención de los Derechos de los Discapacitados, que indica: “Los Estados reconocerán el derecho de las personas discapacitadas a un nivel de vida adecuado y protección social”; así mismo refieren que se ha inobservado los artículos 4, 8, 25 y 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, denominado “Pacto de San José”,

que respectivamente establece los derechos a la integridad personal, a garantías judiciales, a la protección judicial; y, al desarrollo progresivo de los mismos.

Finalmente, señalaron también que se inobservan los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de Discapacidades, que establecen la obligación del Estado de garantizar a través de sus organismos y entidades, el pleno ejercicio de los derechos a favor de las personas con discapacidad establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de derechos humanos; y, el establecimiento de medidas de acción afirmativa por parte del Estado, en el diseño y ejecución de políticas públicas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad que se encontraren en situación de desigualdad.

### **Pretensión concreta**

Los accionantes solicitan a la Corte Constitucional:

1. Que los demandados den cumplimiento a lo ordenado mediante sentencia de fecha 01 de julio de 2015 de las 09h51, de conformidad a lo dispuesto en las normas contenidas en la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales y Ley 83, Ley Especial de gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995. Es decir que se cumpla con un informe estructurado, en forma razonada, argumentada, fundadas en el texto constitucional y legal e individualizando sus razones del porque la exclusión de la primera nómina general, de las 103 personas ahora accionantes. Ordenando en sentencia que los 103 accionantes personas con discapacidad (heridos de guerra), sean incluidos en los listados oficiales de los beneficiarios de la Disposición Final Segunda de la Ley de Héroes y Heroínas Nacionales y que puedan acceder así a todos los beneficios que les otorga dicha Ley, como consta, en la nómina general que fue remitida por el Ministerio de Defensa Nacional mediante oficio; MDN-DSG-2014-0058-OF de fecha 27 de marzo de 2014.
2. Adicionalmente, el Estado tendrá, conforme al ordenamiento constitucional, el derecho de repetir el pago en contra de los funcionarios que no hayan cumplido su deber en el pago efectivo e inmediato de las pensiones a la que tienen derecho el accionante, sean estos directos o funcionarios actuales o de administraciones anteriores, a prorrata y en los porcentajes que determine el correspondiente proceso judicial que deberá incoar la Procuraduría General del Estado.





3. De mantenerse el incumplimiento, la Corte Constitucional aplicará las sanciones y procederá a la destitución de los responsables, sin perjuicio de las acciones constitucionales correspondientes.

### **Intervenciones de las autoridades que habrían ocasionado el presunto incumplimiento**

**Intervención en conjunto del señor Carlos Julio Machado Vallejo en calidad de presidente y representante de los miembros de la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales; y de la señora Yolanda Raquel González Lastre, en su condición de representante legal y presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.**

A foja 282 del expediente constitucional, comparecieron mediante escrito de 14 de noviembre de 2017, el señor Carlos Julio Machado Vallejo en calidad de presidente y representante de los miembros de la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales; y la señora Yolanda Raquel González Lastre, en su condición de representante legal y presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Al respecto manifestaron como antecedentes que el artículo 2 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales promulgada el 9 de marzo de 2011 mediante Registro Oficial N.º 399 y reformada mediante Registro Oficial N.º 804 de 5 de octubre de 2012, prescribe “La calidad de héroe o heroína nacional, se obtendrá mediante trámite sumario sustanciado ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el cual conformará una comisión que verifique y califique el acto heroico ...”.

A su vez, mencionan que el párrafo segundo de la disposición general primera del Reglamento General a la Ley de Reconocimiento de los Héroes y Heroínas Nacionales, determina que:

Para el cumplimiento de la Disposición Final segunda de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales, la Comisión de Verificación y Calificación de los Héroes y Heroínas Nacionales, solicitará al Ministerio de Defensa Nacional que en el plazo de 30 días a partir de la notificación, remita la nómina de personas beneficiarias,

indicando los nombres, apellidos y números de cédula de ciudadanía de los beneficiarios...

En función de lo cual, determinan que la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales, mediante oficio N.º 821-C.V.C.H.H.N-2014 de 26 de febrero de 2014, solicitó al Ministerio de Defensa Nacional, enviar los listados de los excombatientes beneficiarios de las disposiciones finales primera y segunda de la Ley de Reconocimiento de los Héroes y Heroínas Nacionales de conformidad con las disposiciones generales primera y segunda del Reglamento General a la Ley de Reconocimiento de los Héroes y Heroínas Nacionales.

Aspecto que señalan, fue puesto en conocimiento del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social por parte de la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales mediante oficio N.º 956-CVCHHN-2014 de 1 de julio de 2014, que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6 numeral 7 del Reglamento General a la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales emitió dos resoluciones:

1. Resolución No. 006-310-CPCCS-2014 de 19 de agosto de 2014, que en el artículo 1 resuelve:

«[...] Dar por conocidos los listados remitidos por el Ministerio de Defensa Nacional con oficios Nos. MDN-DSG-2014 y MDN-DSG-2014-0069-OF de 16 de abril del mismo año, enviados por el Presidente de la CVCHHN, con oficio No. 956-CVHHN-2014 de 1 de julio de 2014, al Presidente del CPCCS; y; proceder al Registro de los ex combatientes [...]». En ese sentido consta un listado de la nómina del personal beneficiario del conflicto bélico de 1995, con excepción de las establecidas en el artículo 7 de la Ley Especial de Gratuidad y Reconocimiento.»

2. Resolución No. 003-320-CPCCS-2014 de 29 de octubre de 2014, cuyo artículo 1, resuelve:

«Ampliar el artículo uno de la Resolución No. 006-310-CPCCS-2014 de 19 de agosto de 2014, y declarar como beneficiarios de la Disposición Final Primera de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacional, a las personas que constan en los listados remitidos con oficio No. 1119-CVCHHN-2014 de 24 de octubre de 2014, de la Comisión de Verificación de Héroes y Heroínas Nacionales y que se describen a continuación: **NOMINA DEL PERSONAL BENEFICIARIO POR LA LEY ESPECIAL DE GRATITUD Y RECONOCIMIENTO NACIONAL A LOS EXCOMBATIENTES DEL CONFLICTO BÉLICO DE 1995.**»





Al respecto, indican que las referidas resoluciones fueron objeto de la acción de protección N.º 17203-2015-04591, misma que fue negada en primera instancia, y aceptada parcialmente en segunda instancia en sentencia de 1 de julio de 2015, por parte de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que estableció:

... revocar la sentencia que niega la acción de protección venida en grado, por cuanto las resoluciones antes mencionadas son carentes de motivación y por ello violatorias de los derechos garantizados en la Constitución, estas deberán ser estructuradas, en forma razonada, argumentada, fundadas en el texto constitucional y legal e individualizando sus razones; Por [sic] lo tanto, la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberá explicar en forma motivada las razones de su decisión en un plazo de 90 días, y notificar a los interesados 5 días después de vencido el mencionado plazo ...

En función de lo mentado, respecto a la disposición contenida en la sentencia constitucional citada, indican lo siguiente:

Una vez ejecutoriada la sentencia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con la finalidad de cumplir lo ordenado en la misma, con fecha 21 de octubre de 2015, presentó en nueve (9) fojas el informe ordenado explicando de manera motivada las razones de su decisión, junto con las ciento tres (103) notificaciones realizadas a los correos electrónicos de los accionantes señalados para el efecto ...

Aspecto que consideran se corrobora con lo mencionado por los accionantes en la demanda que dio inicio a la presente acción, en tanto, indican que los referidos accionantes afirmaron que la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales ha presentado el informe, así como las respectivas notificaciones a los 103 ciudadanos, en el plazo establecido por la sentencia constitucional; sin embargo su disconformidad radica en la motivación efectuada en la misma.

Al respecto, consideran que dicho informe coincide con el criterio expuesto por la Corte Constitucional del Ecuador, para cumplir con la motivación, en tanto indican que reúne los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad,

cumpliendo con lo ordenado por la sentencia constitucional, lo cual se corrobora con el criterio determinado por el juez ejecutor, en tanto mediante auto de 10 de diciembre de 2015, el juez de la Unidad Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito, ordenó el archivo de la causa, por el cumplimiento total de lo ordenado en la sentencia.

Adicionalmente, los comparecientes refieren que:

... es importante señalar que la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de conformidad con el párrafo segundo de la Disposición General Primera del Reglamento General a la Ley de Reconocimiento de los Héroe y Heroínas Nacionales, únicamente recibe los listados de los beneficiarios emitidos por el Ministerio de Defensa Nacional, y no tiene competencia para el estudio y la calificación previa, para determinar la calidad de excombatiente.

Por otra parte, consideran que, al realizar una constatación de reclamo previo, los accionantes han confundido la acción de incumplimiento de sentencia con la acción por incumplimiento de norma, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prevé este requisito para la mencionada segunda acción constitucional.

Además, en relación a la acción de incumplimiento de sentencia, señalan que debe centrarse en identificar si la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales, ha cumplido o no con lo dispuesto en la sentencia constitucional; de lo cual consideran que de lo expuesto, efectivamente la han cumplido, y consideran que "... la pretensión de los accionantes, de que se entre a conocer el fondo del asunto de una sentencia en firme, es improcedente bajo la acción determinada por ellos, lo cual únicamente pretende verificar el cumplimiento o no de una sentencia, que en el caso *sub judice* existe certeza de que efectivamente se ha cumplido ...".

Por tanto, solicitan que se ratifique el cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción.





### **Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Niñez y Adolescencia de Pichincha, cantón Quito**

A fojas 305 a 306 del expediente constitucional compareció mediante escrito de 1 de diciembre de 2017, el doctor Pablo Alejandro Jácome Jaramillo en calidad de juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha, cantón Quito, y respecto al cumplimiento de sentencia menciona:

No aparece del expediente constitucional que la tantas veces mencionada Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales, haya presentado el informe o resolución motivada que acate lo manifestado por la Corte Provincial que dispuso: "... la Comisión de Verificación y Calificación Del Consejo De Participación Ciudadana y Control Social, deberá explicar en forma motivada las razones de su decisión en un plazo de 90 días, y NOTIFICAR A LOS INTERESADOS 5 DÍAS DESPUÉS DE VENCIDO EL MENIONADO PLAZO ..." (Las mayúsculas me pertenecen)[sic], pese a que fue notificada con la sentencia de la Corte Provincial de forma inmediata para su cumplimiento y así fuera requerido por este Juzgador, conforme ha quedado plasmado en líneas anteriores; aclarando que lo único que fuera presentado en esta Unidad Judicial son las notificaciones antes referidas, realizadas a los accionantes, con el escrito de fs. 379 a 387; y, fs. 389 y 390...

### **Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

Mediante oficio N.º 786-2018-SP-CPJP-MMR recibido el 7 de marzo de 2018, la abogada Marcela Fernanda Moya Berni en calidad de secretaria de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, puso en conocimiento de este Organismo el auto de 5 de marzo de 2018, emitido por dicha judicatura, en la cual se estableció lo siguiente:

JUEZ PONENTE: VACA NIETO PATRICIO RICARDO, JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA (PONENTE) CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA.- Quito, lunes 5 de marzo del 2018, las 10h46.- Agréguese al proceso los escritos que anteceden. 1.- Por cuanto no contamos con el expediente Constitucional No. 0008-16-IS, mismo que reposa en la Corte Constitucional del Ecuador, niéguese lo solicitado por los accionantes. 2. Dando cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en su oficio NO. 0795-CCE-SG-NOT-2018 de fecha 20 de febrero de 2018, remítase a dicha entidad el informe presentado por la Licenciada Yolanda Raquel González Lastre, Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCS.

En función de lo mentado, el documento adjunto al referido oficio, es el informe presentado por la licenciada Yolanda Raquel González Lastre en calidad de presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en tres fojas, y anexos.

Al respecto, la mencionada autoridad señala en forma principal lo siguiente:

... debemos manifestar que; la Sentencia de 1 de julio de 2015, de las 09h51, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, dirigida a la Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales (VCHHN) del CPCCS, fue cumplida en su totalidad, toda vez que con fecha 21 de octubre de 2015, dicha Comisión presentó en nueve (09) fojas útiles el INFORME ORDENADO EN LA MENCIONADA SENTENCIA, cuyo Informe con las respectivas, argumentaciones, motivaciones, razonado jurídicamente fue presentado conjuntamente con las ciento tres notificaciones a los accionantes (...) **razón por la cual no cabe, ni procede una acción de incumplimiento planteada con mala fe, abuso del derecho e inducente al error judicial** (el resaltado pertenece al texto original). (...)

Al respecto, permítaseme aclarar el contenido de esta enunciación y análisis que hace la Corte Provincial en su sentencia del 1 de julio del 2015, en los siguientes términos: a) El Ministerio de Defensa Nacional mediante Oficio No. MDN-DSG-2014-0058-OF, de fecha 27 de marzo del 2014, remitió a la CVCHHN del CPCCS, la nómina de Excombatientes del Conflicto Bélico de 1995 (no de héroes nacionales), toda vez que la potestad de verificar requisitos, calificar el acto heroico postulado y darles la calidad de Héroe y heroínas Nacionales corresponde únicamente a la Comisión de Calificación de Héroe Nacionales (CVCHHN) del CPCCS conforme lo dispone el Artículo 2 de la Ley de Reconocimiento a los Héroe y Heroínas Nacionales, promulgada el 9 de marzo de 2011 y, modificada y promulgada el 5 de octubre del 2012; b).- En lo referente a las mencionadas nóminas de excombatientes que el Ministerio de Defensa Nacional remitió a la Comisión de Héroe y Heroínas, mismas que mediante Oficio No. 956-CVCHHN-2014, la Comisión hizo llegar al CPCCS, para su publicación de conformidad a sus atribuciones dispuestas en el numeral 7 del artículo 06 del Reglamento General de la Ley de Héroe y Heroínas Nacionales; cabe señalar que este listado no se encuentra sujeto a ningún análisis por parte del Pleno del CPCCS; y, solo procede su conocimiento y publicación, la misma que se la realizó mediante Resolución No. 006-310-CPCCS-2014 de 19 de agosto de 2014 (...)

Cabe aclarar que, en ningún momento el CPCCS, ha alterado los listados remitidos por el MDN, conforme el análisis realizado por la Corte Provincial, toda vez que si bien dichos listados se publicaron mediante dos Resoluciones, esto es en la Resolución No. 006-310-CPCCS-2014, el Pleno del CPCCS, resolvió dentro de sus potestades constitucionales, legales y Reglamentarias, ordenar la publicación el conjunto de ex combatientes beneficiarios de la Disposición Final Segunda de la Ley de





Reconocimiento de Héroes y Heroínas Nacionales, con Cruz de Guerra, así como también acogió y publicó en la misma Resolución el Informe de la CVCHHN, referente a los ciento cuarenta y cinco (145), héroes y heroínas nacionales calificados por dicha CVCHHN, de conformidad a sus competencias y potestades; debiendo aclarar que la indicada Resolución emitida por el Pleno del CPCCS, obedeció a la decisión de este cuerpo colegiado, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

A su vez, mediante oficio N.º 0791-2018-SP-CPJP-MMR de 9 de marzo de 2018, compareció la referida abogada Marcela Fernanda Moya Berni en calidad de secretaria de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y puso en conocimiento de este Organismo el auto de 8 de marzo de 2018, emitido por dicha judicatura, en la cual se estableció lo siguiente:

JUEZ PONENTE: VACA NIETO PATRICIO RICARDO, JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA (PONENTE) CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA. - SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA.- Quito, viernes 8 de marzo del 2018, las 08h38.- Agréguese al proceso el escrito que antecede. Dando cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en su oficio No. 0795-CCE-SG-NOT-2018 de fecha 20 de febrero de 2018, remítase a dicha entidad el informe presentado por el doctor Daniel Alberto Villón Jaramillo, en calidad de Coordinador General (E) del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), con todos los anexos respectivos, recibido en esta judicatura el 8 de marzo del 2018, a las 9h57- Notifíquese.-

Al respecto, el doctor Daniel Alberto Villón Jaramillo en calidad de coordinador general (E) del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), indica en lo principal lo siguiente:

... como alcance al Informe del CPCCS presentado ante la Corte Provincial de Pichincha, el día viernes dos de marzo del dos mil dieciocho, a las dieciséis horas y catorce minutos, adjunto original con su respectiva fe de presentación de escrito, suscrito por el señor Abogado Andrés Chiriboga Zumárraga, Presidente de la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales del CPCCS, el cual fue presentado a la Corte Provincial de Pichincha el día miércoles veintiuno de octubre del dos mil quince, en cuyo Párrafo segundo dice textualmente “ adjunto al presente encontrarán copia certificada del boletín de notificaciones presentado a la Sala de Sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al mismo que se anexa las respetivas 103 notificaciones, realizadas al correo electrónico del Abogado Patrocinador de los accionantes, dando así cumplimiento a la Sentencia

de 1 de Julio de 2015, de las 09h51, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha.”

Además de haberse notificado a los accionantes con 103 notificaciones físicas al casillero judicial No. 1887 del Ex Palacio de Justicia de Quito, perteneciente al Dr. César Banda Batallas, Patrocinador de los accionantes. Con lo cual, una vez más esta Institución se ratifica el fiel cumplimiento de la Sentencia de fecha 01 de Julio de 2015, de las 09h51. Emitida por la Sala de lo Penal De la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Finalmente, mediante oficio N.º 0800-2018-SP-CPJP-MMR de 21 de marzo de 2018, compareció nuevamente la mencionada abogada Marcela Fernanda Moya Berni en calidad de secretaria de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y puso en conocimiento de este Organismo el auto de 21 de marzo de 2018, emitido por dicha judicatura, en la cual se estableció lo siguiente:

JUEZ PONENTE: VACA NIETO PATRICIO RICARDO, JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA (PONENTE) CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA. - SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA.- Quito, miércoles 21 de marzo del 2018, las 10h00.- Agréguese al proceso el escrito y anexos que anteceden presentado por el doctor Julio César Trujillo Vásquez, Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el día 19 de marzo del 2018, a las 14h57. Dando cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en su oficio No. 0795-CCE-SG-NOT-2018 de fecha 20 de febrero de 2018, remítase a dicha entidad el mencionado escrito con sus respectivos anexos, para los fines consiguientes.- Notifíquese.-

En relación con lo indicado, del escrito presentado por la referida autoridad, se evidencia de forma principal lo siguiente:

Dr. Julio César Trujillo Vásquez; Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS; (...) ante ustedes con los debidos respetos comparezco y digo: Que, dando contestación al traslado que se me ha corrido con el escrito presentado por los accionantes, el martes 13 de marzo del 2018, en el que maliciosa y temerariamente analizan los hechos ocurridos el 28 de febrero del presente año en la Asamblea Nacional, referente a nuestra Posesión como Consejeros del CPCCS, por mandato de la Consulta Popular y Referéndum del 4 de febrero de 2018, en la que hábilmente los accionantes manifiestan que con fecha 28 de febrero d, la Asamblea Nacional nos posesionó en nuestras calidades de Consejeros del CPCCS, y, que a partir de ese momento quedaban cesados en sus cargos los anteriores Consejeros del mismo CPCCS, incluida la Licenciada Yolanda Raquel González Lastre; y, como consecuencia el Coordinador General de Asesoría Jurídica (E). Dr. Daniel Alberto



Villón Jaramillo, que según ellos ha comparecido a nombra de la Ex consejera y Presidenta del CPCCS, Licenciada Yolanda Raquel González, concluyendo con amenazas veladas y falseando a su conveniencia el análisis del anexo 3 de la Consulta Popular y Referéndum del 4 de febrero de 2018.

Al respecto, me permito aclarar el distorsionado análisis que hacen los accionantes transcribiendo el texto del anexo de la Pregunta 3, de dicha Consulta y Referéndum, que textualmente dice: 1. Terminación anticipada de Período: “Se dan terminados los períodos constitucionales de los consejeros y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quienes cesarán en sus funciones, EL DÍA EN QUE SE INSTALE EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL QUE LLEVARÁ A CABO LA TRANSICIÓN CONFORME A ESTE ANEXO; en tal contexto, el CPCCS TRANSITORIO, se instaló el día 06 de marzo de 2018, en el que hasta esa fecha fungió de Presidenta de dicha Institución la Licenciada Yolanda Raquel González Lastre, de tal forma que todas y cada una de las actuaciones del Coordinador Jurídico (E), de esta Institución son legítimas y pertinentes ante todas las autoridades en las que haya actuado, el mismo que fue ratificado en sus funciones mediante Memorando No. CPCCS-CPCCS-2018-00-125-M, de 6 de marzo de 2018 y Acción de Personal que adjunto, para los fines pertinentes.

### **Intervención de tercero con interés en la causa**

#### **Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad y Discapacidades**

A fojas 293 a 296 del expediente constitucional compareció la doctora María del Pilar Merizalde Lalama, mediante escrito de 30 de noviembre de 2017, en calidad de secretaria técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades –CONADIS-, y presentó un *amicus curiae*.

Al respecto indica que la institución que preside, por mandato constitucional y legal, tiene atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la temática de discapacidades en todo el territorio nacional, para lo cual podrá desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y con los organismos especializados en la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

En función de aquello, indica que los miembros de la Asociación de Combatientes Discapacitados y Condecorados “Héroes del Cenepa”, han puesto

en su conocimiento la presentación de la acción de incumplimiento de sentencia N.º 0008-16-IS, en contra de la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, respecto de la sentencia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en una acción de protección.

Al respecto indica que en la sentencia se dispuso que dicha comisión emita motivadamente las razones de sus decisiones respecto a la calificación de héroes y heroínas nacionales, que permita determinar la exclusión de 103 personas, como beneficiarias de la disposición final segunda de la Ley de Reconocimiento de Héroes y Heroínas Nacionales, y la errónea inclusión de las mismas como beneficiarias de la disposición final primera de la Ley ibidem.

Al respecto, menciona que la referida comisión, dentro del plazo establecido ha presentado un informe respecto a las razones que consideran pertinentes sobre dicho acto, sin embargo de aquello, señala que han omitido lo siguiente:

... no se menciona que mediante oficio No. 1015-CVCHHN-2013 de 13 de agosto de 2014, el Presidente de la Comisión de Verificación y Calificación a los Héroes y Heroínas Nacionales, puso en conocimiento del Pleno del CPCCS el informe final de gestión del primer proceso de verificación y calificación de Héroes y Heroínas Nacionales correspondiente al periodo 2013-2014; conforme se desprende del considerando sexto de la Resolución N.º 006-310-CPCCS-2014 emitida por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ...

Determina que el informe elaborado por la referida comisión, excluyó a los accionantes del listado emitido por el Ministerio de Defensa, mismo que "... según consta en la sentencia emitida por la Corte Provincial de Pichincha no estaba sujeta a verificación, ni impugnación de ninguna índole ...".

Por lo tanto, señala que el referido informe contraviene la normativa jurídica creada para el efecto, que en su disposición segunda determina que: "En caso de duda de la presente ley para regular el pago de las indemnizaciones y pensiones establecidas, los Consejos Directivos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS; de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISFFA; y, de la Policía





Nacional ISPOL, aplicarán las disposiciones en el sentido que más favorezca a sus beneficiarios...”

Aspecto que considera guarda relación con el principio “*pro hominen*” establecido en el artículo 4 numeral 2 de la Ley de Discapacidades que dispone: “2. In dubio pro hominen: en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, éstas se aplicarán en el sentido más favorable y progresivo a la protección de las personas con discapacidad”.

En función de aquello, indica que la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas al momento de elaborar el informe dispuesto mediante sentencia dictada por el Tribunal de la Sala Única Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no ha motivado el mismo de acuerdo al contenido integral de la misma, incumpliendo el artículo 76 numera 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, que contiene el derecho a la motivación de las resoluciones de las entidades públicas.

Además, considera que se ha inobservado los artículos 4 y 5 de la Convención de los Derechos para las Personas con Discapacidad, que determinan la obligación de los Estados parte en asegurar el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad; y la igualdad y no discriminación hacia las mismas.

Normativa internacional que manifiesta guarda relación con los artículos 11 numeral 8 y 9; 35 y 48 de la Constitución de la República del Ecuador que establecen respectivamente, como principios de aplicación de los derechos, la progresividad de los mismos; el respeto a la Constitución; el principio de atención prioritaria a favor de las personas con discapacidad; y, la adopción de medidas por parte el Estado a favor de las personas con discapacidad, que asegura su inclusión, participación política, social, cultural, educativa y económica.

En función de lo mentado, solicita que la comisión cumpla con lo ordenado en la sentencia constitucional, emitiendo un informe estructurado, razonado, argumentado, y fundado en el texto constitucional y legal e individualizando las razones de exclusión de la primera nómina a 103 personas.

### **Audiencia pública**

Mediante providencia de 7 de noviembre de 2017, que consta a foja 267 del expediente constitucional, la jueza constitucional sustanciadora Marien Segura Reascos, convocó a las partes intervinientes en la causa a audiencia pública oral, para lunes 4 de diciembre de 2017 a las 15:00, en la Corte Constitucional del Ecuador.

Al respecto, a foja 550 del expediente constitucional, obra la razón de 4 de diciembre de 2017 a las 15:00, sentada por parte de la abogada María Natalia Barreiro Macías en calidad de actuario del despacho de la jueza sustanciadora, en la cual señaló:

RAZÓN: Siento como tal que el día de hoy lunes cuatro de diciembre del dos mil diecisiete; a las 15h00; se llevó a cabo la Audiencia Pública; a la cual asistieron las siguientes partes: Ab. Eduardo Cantos Cortez; en representación de la Comisión de verificación y calificación de héroes y heroínas nacionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como Legitimados Pasivos; el Dr. César Banda Batallas en representación legal de los accionantes los señores Carlos Enrique Cervantes Escalona, Víctor Flores, Nelson Castillo, Javier Quinton y ángel Proaño, en si [sic] calidad de Miembros del Directorio de la Asociación de Combatientes Discapacitados y Condecorados "Héroes del Cenepa" en calidad de Legitimado Activo; Ab. Mayra Lana Cisneros, en representación de la Dra. María del Pilar Merizalde Lalama, en calidad de secretaria técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades -CONAIDS, en calidad de *Amicus Curiae*; y Ab. Rodrigo Durango Cordero en representación de la Procuraduría General del Estado; en calidad de terceros interesados, sin contar con la presencia a la respectiva Audiencia al juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, habiendo sido notificado en legal y debida forma, la jueza sustanciadora dispuso el término 48 hora [sic]-para que las partes legitimen su intervención.





## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 11 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

De conformidad con lo establecido en los artículos 429 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en la materia; por lo tanto, está facultada para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, con el fin de garantizar la eficacia de las decisiones emitidas en materia de derechos constitucionales.

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto efectivizar las decisiones que, respecto de los postulados, principios y normas que contiene la Constitución de la República, emiten los órganos jurisdiccionales y que han llegado a su conocimiento en virtud de las garantías jurisdiccionales.

En efecto, mediante la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, cuya competencia le corresponde a la Corte Constitucional, se verifica el cumplimiento o incumplimiento de la sentencia, y en caso de constatar la falta de ejecución de la decisión, se dispone su observancia inmediata, con

base en lo dispuesto en ella. De esta manera, se materializa la protección de los derechos constitucionales de las personas ante posibles vulneraciones por parte de quienes están en la obligación constitucional y legal de dar cumplimiento a las sentencias y dictámenes emitidos en materia constitucional<sup>4</sup>.

### **Determinación de los sujetos obligados y del contenido de la obligación**

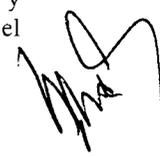
De conformidad con el análisis y disposiciones establecidas por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en el auto de 30 de enero de 2018, que obra a fojas 611 a 612 del expediente constitucional de la presente causa, que se fundamenta en la sentencia cuyo incumplimiento se demanda, emitida el 1 de julio de 2015, por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del conocimiento del recurso de apelación en el proceso de acción de protección N.º 17203-2015-04591, los sujetos obligados al cumplimiento de la misma son los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y el Ministerio de Defensa Nacional, en la persona de su representante legal.

El contenido de la obligación es la siguiente:

... revocar la sentencia que niega la acción de protección venida en grado, por cuanto las resoluciones antes mencionadas son carentes de motivación y por ello violatorias de los derechos garantizados en la Constitución, estas deberán ser estructuradas, en forma razonada, argumentada, fundadas en el texto constitucional y legal e individualizando sus razones; Por lo tanto, la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [y el Ministerio de Defensa Nacional]<sup>5</sup>, deberá explicar en forma motivada las razones de su decisión ...

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0061-16-SIS, caso N.º 0021-11-IS.

<sup>5</sup> De conformidad con lo establecido en el auto de 20 de enero de 2018 por parte del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, se estableció que: "(...) **OCTAVO.-** La Ley y el Reglamento del Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales establecen dos procedimientos para el reconocimiento de héroes y heroínas nacionales. El primero, mediante sumario sustanciado ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; mientras que el segundo depende del listado remitido por el Ministerio de Defensa Nacional. **NOVENO.-** Del análisis del proceso constitucional, así como de la normativa pertinente al caso, se advierte que la Comisión de Verificación y Calificación a los Héroes y Heroínas Nacionales, carece de competencia para modificar las resoluciones impugnadas por las accionantes, en tanto en el primer procedimiento el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social –CPCCS- es quien emite el informe final, ya sea concediendo o negando el





### **Determinación y desarrollo del problema jurídico**

En función de las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional sistematizará el análisis de la causa por medio de la formulación del siguiente problema jurídico:

- 1. ¿El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en conjunto con el Ministerio de Defensa Nacional, dieron cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia emitida el 1 de julio de 2015, por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del conocimiento del recurso de apelación en el proceso de acción de protección N.º 17203-2015-04591?**

Previo al desarrollo del problema jurídico planteado, es importante precisar que en la sentencia N.º 031-16-SIS-CC, dictada dentro del caso N.º 0060-11-IS, al referirse al incumplimiento de la reparación integral ordenado en una sentencia constitucional, el Pleno del Organismo determinó lo siguiente:

... por una parte, se encuentra el cumplimiento formal de lo que se determina a través de la parte resolutive de la sentencia o dictamen, y en un segundo momento, está la efectividad de lo ordenado a través de la sentencia, es decir, la parte material del cumplimiento que desciende en la ejecución de una decisión constitucional a la práctica social, superando el principio de legalidad, para mantener así la supremacía de la Constitución.

---

reconocimiento de héroe o heroína y, por su parte, en el segundo procedimiento, el ente que emite el listado es el Ministerio de Defensa Nacional. **DÉCIMO.-** A partir de las consideraciones anotadas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador **DISPONE:** 1) Que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de manera inmediata, notifiquen al representante del Ministerio de Defensa Nacional y al representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la sentencia expedida por dicha judicatura el 1 de julio de 2015 dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 17203-2015-04591, para que en el marco de sus competencias cumpla con la disposición constitucional contenida en la sentencia antes referida, debiendo la Sala informar el cumplimiento de lo ordenado en el término de 5 días contados a partir de la notificación del presente auto. 2) Se recuerda a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que las decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador tienen carácter vinculante, de conformidad con lo señalado en los artículos 11 numeral 8 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República, por lo que su incumplimiento acarrea la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Norma Fundamental.”

Ratificando aquel criterio, esta Corte Constitucional en su sentencia N.º 050-17-SIS-CC, dictada dentro del caso N.º 0030-17-IS, señaló:

... el Pleno de la Corte Constitucional ha desarrollado una fuerte línea jurisprudencial en base a casos precedentes en los cuales ha declarado el incumplimiento de sentencias constitucionales por haberse procedido a un cumplimiento formal, –por medio de la emisión de una nueva decisión–, mas no material, es decir que la nueva decisión no corrija las vulneraciones declaradas en la decisión constitucional presuntamente incumplida.

De las citas jurisprudenciales que preceden, se desprende que la acción de incumplimiento, está conformada por dos momentos claramente identificables, pues; por una parte, se encuentra el **cumplimiento formal** de lo que se determina a través de la parte resolutive de la sentencia o dictamen, y en un segundo momento, se halla el **cumplimiento material** del contenido de la sentencia o dictamen; es decir, su efectividad en lo fáctico, su materialización misma, que se concreta en la ejecución del fallo constitucional en la praxis social, lo cual coadyuva con el mantenimiento de la supremacía constitucional.

En atención a lo expuesto, este Organismo estima pertinente hacer referencia al contenido de la *decisum* de la sentencia de 1 de julio de 2015, por parte de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha cuyo cumplimiento se demanda mediante esta acción:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve aceptar parcialmente el recurso de apelación propuesto por los accionantes CERVANTES ESCALONA CARLOS ENRIQUE, QUINTON SÁNCHEZ WELLINGTON JAVIER, SGOP. SEGUNDO LUIS ALBUJA BÁEZ, SGOP. VICTOR HUGO FLORES SALCEDO; y, SGOP. CASTILLO LANDÁZURI NELSON ROMEO en su calidad de MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN DE COMBATIENTES DISCAPACITADOS Y CONDECORADOS “HÉROES DEL CENEPA”; y, revocar la sentencia que niega la acción de protección venida en grado, por cuanto las resoluciones antes mencionadas son carentes de motivación y por ello violatorias de los derechos garantizados en la Constitución, estas deberán ser estructuradas, en forma razonada, argumentada, fundadas en el texto constitucional y legal e individualizando sus razones; Por lo tanto, la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberá explicar en forma motivada las razones de su decisión en un plazo de 90 días, y notificar a los





interesados 5 días después de vencido el mencionado plazo. Una vez ejecutoriada esta resolución, retorne el proceso al juzgado de origen, para los efectos legales correspondientes y copia de esta resolución remítase a la Corte Constitucional.- Notifíquese.

Adicionalmente, conforme se mencionó en los antecedentes del caso, el Pleno de la Corte Constitucional mediante auto de 30 de enero de 2018, dispuso:

1) Que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de manera inmediata, notifiquen al representante del Ministerio de Defensa Nacional y al representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la sentencia expedida por dicha judicatura el 1 de julio de 2015 dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 17203-2015-04591, para que en el marco de sus competencias cumpla con la disposición constitucional contenida en la sentencia antes referida, debiendo la Sala informar el cumplimiento de lo ordenado en el término de 5 días contados a partir de la notificación del presente auto ...

De lo expuesto, se evidencia en definitiva la existencia de las siguientes medidas de reparación integral.

1. Que la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, notifique tanto al Ministerio de Defensa como al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para que cumplan con lo ordenado en la sentencia de 1 de julio de 2015, e informe con lo ordenado en el término de cinco días, contados a partir de la notificación del auto de la Corte Constitucional.
2. Que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como por el Ministerio de Defensa, cumplan con lo ordenado en la sentencia de 1 de julio de 2015, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Con base a lo expuesto, corresponde a este Organismo determinar si ha tenido lugar el cumplimiento integral de la sentencia emitida el 1 de julio de 2015 por parte de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, es decir tanto en su ámbito formal como material.

## Cumplimiento formal de la sentencia

Conforme a lo expuesto en párrafos precedentes, los señores Carlos Enrique Cervantes Escalona, Víctor Hugo Flores Salcedo, Nelson Romero Castillo Landázuri, Wellington Javier Quintón Sánchez y Ángel Fernando Proaño Daza en calidad de miembros del directorio de la Asociación de Combatientes Discapacitados “Héroes del Cenepa” en la acción de incumplimiento de sentencia objeto del presente análisis, conforme se explicó en los antecedentes del caso, señalan que el martes 19 de agosto de 2014, se publicó en la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la Resolución N.º 006-310-CPCCS-2014, en la que consta la nómina del personal de beneficiarios de la Ley de Héroes y Heroínas Nacionales, excluyéndolos del beneficio, en función de lo cual indican:

... comenten un grave error. Reciben la lista del Ministerio de Defensa, en la cual constan 263 personas beneficiarias de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, pero omiten a 103 personas beneficiarias de la mencionada ley, que constan en la misma lista sin motivo alguno, dejándonos así, a los ahora accionantes fuera del listado oficial y sin los beneficios a los cuales tenemos derecho ...

En relación con aquello manifiestan que el 29 de octubre de 2014, se publicó en la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la Resolución N.º 003-320-CPCCS-2014, en la que de forma errónea incluyó a las 103 personas, como beneficiarias de la disposición final primera<sup>6</sup> de la Ley de

---

<sup>6</sup> Ley de Reconocimiento a Héroes y Heroínas Nacionales, publicado mediante Registro Oficial N.º 399 de 9 de marzo de 2011. **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.-** Todas aquellas personas beneficiadas por la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, publicado en el Registro Oficial No. 666 de 31 de marzo de 1995 y sus reformas; y quienes estén registrados en las órdenes generales del Ministerio de Defensa Nacional como combatientes en el conflicto de 1981, recibirán los siguientes beneficios:

1. El Estado asignará cupos anuales para becas de estudio completas a los ex combatientes y a sus hijas e hijos menores de edad y mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente que en su calidad de estudiantes, y por su origen socioeconómico, etnia, género, discapacidad o lugar de residencia, entre otros, encuentren dificultades para ingresar, mantener y finalizar su formación educativa integral, hasta el tercer nivel.
2. En caso de que el ex combatiente se presente a un concurso público de méritos y oposición se le otorgará un puntaje inicial equivalente al cinco por ciento del total del puntaje considerado.





Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales, cuando realmente son beneficiarias de la disposición final segunda<sup>7</sup> de la Ley ibidem.

En función de lo cual indican que se ha alterado la nómina remitida por el Ministerio de Defensa Nacional, por parte del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sin motivación alguna, en tanto la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales, en varias ocasiones indicó que “ ... remitió de manera íntegra al (...) Presidente del CPCCS, los listados enviados por el Ministerio de Defensa Nacional ...”, además señalan que en el Boletín de Prensa N.º 1353 de 9 de junio de 2014, la Comisión de Verificación y Calificación de Héroes y Heroínas Nacionales, y mencionan que en forma textual señalaron: “... cabe aclarar que la lista remitida por el Ministerio de Defensa Nacional no está sujeta a verificación ni impugnación ciudadana, por lo que, quienes consten en ella, recibirán los beneficios que determina la Ley sin ningún trámite previo. Esta lista será publicada en el sitio web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social...”.

3. Desarrollo de programas y proyectos de formación y capacitación para la inserción en el sistema laboral formal.

4. Atención gratuita y preferente en los hospitales de las Fuerzas Armadas y del sistema de salud pública.

5. Tratamiento preferente en la obtención de créditos en las instituciones del sistema financiero público.

6. Inclusión preferente en emprendimientos impulsados por el Estado, especialmente en el sector de la economía popular y solidaria.

7. Los ex combatientes utilizarán las insignias y distintivos propios de su condición, tanto en sus uniformes, mientras se encuentren en servicio activo, como en su traje de civil, cuando se encuentren en servicio pasivo.

8. Los ex combatientes no remunerados, ni pensionados, que se encuentren en situación de vulnerabilidad, calificados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, recibirán una remuneración básica unificada mensual.

Adicionalmente, se otorga estos derechos a aquellas personas que resultaren con lesiones físicas o psicológicas de carácter total o parcial permanente, como consecuencia del levantamiento de campos minados o por manipulación de artefactos explosivos en cumplimiento de misiones de seguridad ciudadana; así como a las hijas y los hijos menores de edad y mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente, de quienes perdieron la vida en esta labor.

<sup>7</sup> Ibídem. **DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.-** Todas aquellas personas beneficiadas por la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, publicado en el Registro Oficial No. 666 de marzo 31 de 1995 y sus reformas, con excepción de las establecidas en el Artículo 7 de dicha Ley; y quienes hayan recibido la condecoración "Cruz de Guerra", serán acreedoras a todos los beneficios que la presente Ley contempla para los héroes y heroínas nacionales.

En caso de que hayan recibido previamente prestaciones de igual o similar naturaleza, éstas se entenderán como imputadas a los beneficios de la presente ley.

Por lo cual, manifiestan que presentaron una acción de protección, en contra de las dos resoluciones del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social antes mentadas, causa que fue signada con el N.º 17203-2015-04591, conocida en primera instancia por parte del juez de la Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito, quien mediante sentencia de 15 de abril de 2015, resolvió negarla.

En virtud de aquello, interpusieron recurso de apelación, conocido por parte de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que mediante sentencia de 1 de julio de 2013, resolvió aceptar parcialmente la acción de protección, y dispuso:

... por cuanto las resoluciones antes mencionadas son carentes de motivación y por ello violatorias de los derechos garantizados en la Constitución, estas deberán ser estructuradas, en forma razonada, argumentada, fundadas en el texto constitucional y legal e individualizados sus razones; Por [sic] lo tanto, la Comisión de Verificación y Calificación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberá explicar en forma motivada las razones de su decisión en un plazo de 90 días, y notificar a los interesados 5 días después de vencido el mencionado plazo. Una vez ejecutoriada esta resolución, retorne el proceso al juzgado de origen para los efectos legales correspondientes ...

En función de lo mentado, los accionantes mencionan que el 13 y 20 de octubre de 2015, recibieron una notificación electrónica que en la nota señalaba:

La Comisión de Verificación y Calificación de Héroe y Heroínas Nacionales, en referencia a la Acción de Protección número 17203-2015-04591, seguida por Carlos Enrique Cervantes Escalona y otros, dando cumplimiento a lo resuelto en la sentencia de segunda instancia de fecha 01 de julio de 2015, emitida por La Sala Única de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, notifica a usted con el escrito emitido por esta Comisión, conforme en lo dispuesto en la Sentencia. Atentamente: Comisión de Verificación y Calificación a los Héroe y Heroínas Nacionales.

Sin embargo de aquello, formularon la presente acción de incumplimiento de sentencia, en tanto consideran que el informe presentado dentro del plazo requerido, no reúne los requisitos requeridos por parte de la sentencia constitucional para considerarlo motivado, al respecto indican:





... el informe presentado en el plazo de 90 días no está estructurado, no se lo realiza en forma razonada, ni argumentada, ni mucho menos son fundadas en el texto constitucional y legal e individualizando sus razones, para la exclusión de cada uno de los 103 accionantes que fueron excluidos de la nómina emitida por el Ministerio de Defensa Nacional mediante oficio; MDN-DSG-2014-0272-OF de fecha 08 de diciembre del 2014, nóminas de ex combatientes y héroes nacionales conflicto bélico de 1995 y que son beneficiarios de la ley 83 (...)

(...) limitándose en transcribir frases líricas y rimbombantes carentes de todo tipo de argumentación y en la parte del informe da una orden precaria de motivación, volviendo a recaer nuevamente en el mismo error, violando los derechos establecidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales ...

A su vez, es menester señalar, que en conocimiento de la presente acción de incumplimiento de sentencia, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante auto de 30 de enero de 2018, dispuso al juez de la causa, que notifique con la solicitud de un informe, tanto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como al Ministerio de Defensa Nacional, considerando, conforme se ha referido en acápites anteriores lo siguiente:

**OCTAVO.-** La Ley y el Reglamento del Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales establecen dos procedimientos para el reconocimiento de héroes y heroínas nacionales. El primero, mediante sumario sustanciado ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; mientras que el segundo depende del listado remitido por el Ministerio de Defensa Nacional. **NOVENO.-** Del análisis del proceso constitucional, así como de la normativa pertinente al caso, se advierte que la Comisión de Verificación y Calificación a los Héroes y Heroínas Nacionales, carece de competencia para modificar las resoluciones impugnadas por las accionantes, en tanto en el primer procedimiento el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social –CPCCS- es quien emite el informe final, ya sea concediendo o negando el reconocimiento de héroe o heroína y, por su parte, en el segundo procedimiento, el ente que emite el listado es el Ministerio de Defensa Nacional.

Por lo cual, se dispuso en el mencionado auto, que el Tribunal *Ad quem* notifique tanto al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como al Ministerio de Defensa para que cumplan con lo ordenado en la sentencia, de forma integral.

Al respecto, esta situación tiene fundamento, en tanto se evidencia que por una parte los accionantes han mencionado que el Ministerio de Defensa remitió un listado con sus nombres establecidos, para ser beneficiarios de la Ley de

Reconocimiento a Héroes y Heroínas Nacionales, sin embargo de lo cual, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana alteró dichas listas, sin tener competencia para aquello, y los incorporó en otra lista.

En función de dicho argumento, a su vez, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, conforme se puede determinar, ha sido enfático en sus informes en determinar que no ha alterado las listas, y que respecto a los ciudadanos ahora accionantes, ha emitido sus resoluciones fundamentándose de forma literal en las listas del Ministerio de Defensa Nacional, al respecto, en forma textual, conforme se ha señalado en los antecedentes de la presente causa, en el informe remitido al Tribunal *Ad quem*, el referido Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ha señalado: “Cabe aclarar que, en ningún momento el CPCCS, ha alterado los listados remitidos por el MDN [Ministerio de Defensa Nacional]”.

Con lo cual, conforme se mencionó en los antecedentes del caso, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante auto de 20 de enero de 2018, por parte del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, se estableció que:

(...) **OCTAVO.**- La Ley y el Reglamento del Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales establecen dos procedimientos para el reconocimiento de héroes y heroínas nacionales. El primero, mediante sumario sustanciado ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; mientras que el segundo depende del listado remitido por el Ministerio de Defensa Nacional. **NOVENO.**- Del análisis del proceso constitucional, así como de la normativa pertinente al caso, se advierte que la Comisión de Verificación y Calificación a los Héroes y Heroínas Nacionales, carece de competencia para modificar las resoluciones impugnadas por las accionantes, en tanto en el primer procedimiento el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social –CPCCS- es quien emite el informe final, ya sea concediendo o negando el reconocimiento de héroe o heroína y, por su parte, en el segundo procedimiento, el ente que emite el listado es el Ministerio de Defensa Nacional. **DÉCIMO.**- A partir de las consideraciones anotadas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador **DISPONE:** 1) Que los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de manera inmediata, notifiquen al representante del Ministerio de Defensa Nacional y al representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la sentencia expedida por dicha judicatura el 1 de julio de 2015 dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 17203-2015-





04591, para que en el marco de sus competencias cumpla con la disposición constitucional contenida en la sentencia antes referida, debiendo la Sala informar el cumplimiento de lo ordenado en el término de 5 días contados a partir de la notificación del presente auto. 2) Se recuerda a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que las decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador tienen carácter vinculante, de conformidad con lo señalado en los artículos 11 numeral 8 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República, por lo que su incumplimiento acarrea la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Norma Fundamental.

Por tanto, se determinó que se constituye en fundamental la comparecencia del Ministerio de Defensa Nacional, en la presente causa, en tanto conforme se ha determinado, es la entidad que elaboró los listados que fueron publicados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para que los ciudadanos obtengan los derechos establecidos en dichas normas; y, de lo expuesto, existe una contradicción entre los criterios expuestos por parte de los accionantes y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social respecto a dichos listados, que se relacionan con el cumplimiento de la obligación establecida en la sentencia constitucional.

Expuesto este análisis y actuaciones procesales, ahora es menester determinar si las mismas permiten establecer el cumplimiento o no de la sentencia emitida el 1 de julio de 2015, por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

En relación a la **primera medida**, conforme se determinó *ut supra*, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, debía notificar tanto al Ministerio de Defensa como al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para que cumplan con lo ordenado en la sentencia de 1 de julio de 2015, y remitir un informe a este Organismo en el término de cinco días contados a partir de la notificación del auto de 30 de enero de 2018, emitido por la Corte Constitucional del Ecuador.

Al respecto, revisado el sistema "SATJE" de la Función Judicial del Ecuador, se evidencia que en la actividad dentro de la acción de protección N.º 17203-2015-

04591 el 27 de febrero de 2018, mediante oficios N.º 0109-2018-SP-CPJP-MMR; y, N.º 0110-2018-SP-CPJP-MMR remitidos tanto al Ministerio de Defensa Nacional, así como al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la referida judicatura notificó a las dos instituciones.

A su vez, conforme se ha detallado en los antecedentes de la presente causa, la referida judicatura remitió un informe a este Organismo, el 7 de marzo de 2018; y, considerando que el auto de 30 de enero de 2018, emitido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador fue notificado el 26 de febrero de 2018, se evidencia que el informe requerido a dicho Organismo fue remitido dentro del plazo determinado.

Por lo cual, la Corte Constitucional del Ecuador determina que la primera medida ha sido cumplida por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

En referencia a la **segunda medida**, conforme se refirió en párrafos precedentes se determina en que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como por el Ministerio de Defensa, cumplan con lo ordenado en la sentencia de 1 de julio de 2015, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Al respecto, del informe remitido por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, referido en el análisis de la segunda medida se establece que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social remitió un informe a dicha judicatura, sin embargo de aquello el Ministerio de Defensa Nacional no ha remitido informe alguno.

En dicho sentido, conforme se ha señalado en el análisis realizado, los informes de las dos entidades dependen entre sí, para que la medida de reparación establecida en la sentencia de 1 de julio de 2015, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, pueda ser cumplida integralmente.





En relación a aquello es menester indicar que, en relación al conocimiento de garantías jurisdiccionales, el artículo 16 inciso cuarto de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que: “Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.”

En aquel sentido, al verificarse que no se ha remitido el informe por parte del Ministerio de Defensa Nacional, y al depender de este a su vez el informe del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se determina que la segunda medida de reparación ha sido incumplida por parte de las dos entidades, en tanto se debe considerar que de conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal (...) Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

En aquel sentido, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el Ministerio de Defensa Nacional no efectuaron el cumplimiento formal de la sentencia emitida el 1 de julio de 2015, por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del conocimiento del recurso de apelación del proceso de acción de protección N.º 17203-2015-04591.

### **Cumplimiento material de la sentencia**

Conforme se refirió, el cumplimiento material de la sentencia conlleva la observancia tanto de los preceptos constitucionales, así como de la *ratio* y la *decisium* de la sentencia, integralmente, cuyo incumplimiento se demanda, es decir, descende en la ejecución de una decisión constitucional a la práctica social, y se corrijan las vulneraciones analizadas en la sentencia constitucional.

En el caso concreto, del análisis desarrollado en el acápite relacionado al cumplimiento forma de la sentencia, este Organismo ha determinado que la obligación en mención no ha sido cumplida, aspecto que a su vez, conlleva al incumplimiento material de la sentencia, pues no se han emitido los informes pertinentes.

Por las consideraciones realizadas, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia de 1 de julio de 2018, ha sido incumplida por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### **SENTENCIA**

1. Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia emitida el 1 de julio de 2015, por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del conocimiento del recurso de apelación del proceso de acción de protección N.º 17203-2015-04591.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de la sentencia constitucional planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Que dentro del término de 30 días el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y el Ministerio de Defensa Nacional cumpla de forma integral con la sentencia emitida el 1 de julio de 2015, por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del conocimiento del recurso de apelación del proceso de acción de





protección N.º 17203-2015-04591, lo cual deberá ser informado documentadamente a esta Corte en los 10 días subsiguientes.

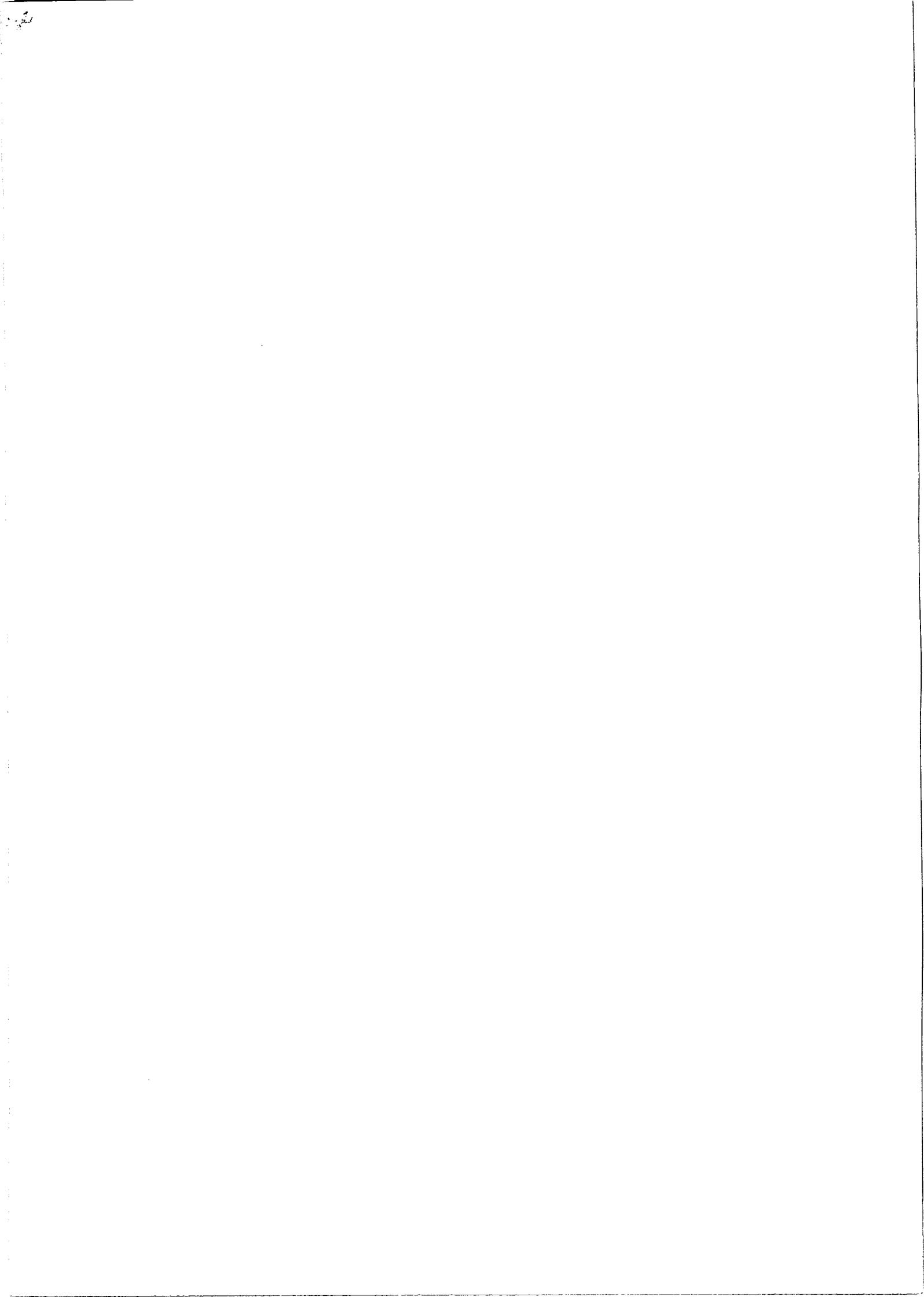
4. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Roxana Silva Chicaíza; la jueza Pamela Martínez Loayza, no vota por haberse excusado de actuar en esta causa, en sesión del 18 de abril del 2018. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

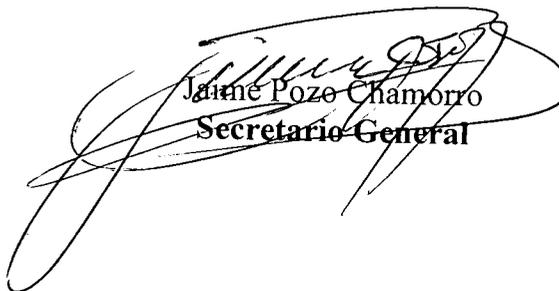




CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0008-16-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves tres de mayo del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
Jaime Poze Chamorro  
Secretario General

JPCh/LFJ

